

## “Perspectivas de la política Agrícola Común de la Unión Europea y las negociaciones UE-MERCOSUR”

Ing. Agr. José María García Álvarez - Coque

Universidad Politécnica de Valencia.

2 preguntas en el ámbito Negociación UE - Mercosur

- 1- proceso actual de reformas conllevara reducción de ayudas?
- 2- Como puede afectar ese proceso a las negociaciones con el MERCOSUR.

La PAC ha sido capaz de adaptarse:

### La PAC ha sido capaz de adaptarse

1958	Tratado de Roma
1962	Primeras OCMs
1974	Crisis alimentaria
1980s	Primeras medidas de control
1986	España accede a la CEE
1992	Reforma MacSharry
1995	Se funda la OMC
1999	Agenda 2000
2003	Revisión Intermedia
2004-7	Ampliación a 27
2007	Crisis alimentaria
2009	Chequeo Médico
2009-11	Revisión Presupuestaria
2013?	

Respecto de la Política Agrícola Común debemos decir que la misma no se explica, se negocia

Como toda Política económica, la PAC implica una serie de Objetivos, restricciones , e instrumentos.

Los Objetivos permanecen incambiados desde el tratado de Roma, 1958, se trata de garantizar la renta a los productores, garantizar el suministro de alimentos a la población, garantizar los precios accesibles a los alimentos.

Argumentos que justifican hoy la PAC:

---

## ¿Siguen siendo validos?

### Formación de la renta: cuestión compleja

- Acceso a crédito y tierra, poder de negociación, ingresos no agrícolas

### Desabastecimiento ¿un riesgo?

Presiones:

- Cambio de modelo de consumo
- Asimetría en la cadena (volatilidad)
- Producir de manera sostenible

### Política agraria necesaria

- Externalidades medioambientales, biodiversidad, cambio climático, agua, tejido social, gestión sostenible del territorio.
- 

Existe en la Unión Europea una corriente minoritaria reformista que quiere reducir subsidios. Aunque persiste una corriente mayoritaria que defiende una PAC fuerte basada en objetivos de renta agraria y suministro de alimentos, multifuncionalidad o preocupaciones no comerciales

**Renta:** La PAC atendió la renta a partir del ingreso de los productores, pero nunca se preocupó por mejorar la misma atacando los costos. En definitiva la crisis de renta no esta siendo resuelta por las ayudas de la PAC, que solo se direccionan en atender una parte de la ecuación

**Abastecimiento:** El argumento del Abastecimiento ha quedado obsoleto. En los años 70 y 80 se acumularon excedentes. Para entonces la UE pasó a ser exportadora neta de alimentos hasta la reciente crisis alimentaria de los años 2007 y 2008. En este último período fue que acuño la idea de que la UE debería ser suministradora de alimentos para una población mundial en crecimiento ante un posible déficit futuro. Incluso se volvió al viejo temor de la post guerra de que Europa quede desabastecida. Las sucesivas reformas contribuyeron tuvieron como consecuencia una reducción en los excedentes. Aún cuando la paradoja indica que hay un problema de obesidad creciente en la población europea, 400.000 niños al año entran en situación de obesidad.

**Multifuncionalidad:** Los argumentos más sólidos que justifican la PAC hoy son las externalidades, objetivos no comerciales, defensa de la biodiversidad, mitigación y previsión ante el cambio climático, gestión de los recursos hídricos y del territorio. Pero estos objetivos requieren una PAC distinta. Una PAC que se base en la obtención de bienes públicos. Estos son los objetivos de los reformistas de la política agrícola comunitaria.

Hoy se debate la reforma de la PAC para el 2013. A partir de ese año se abre una transición al 2020, año que debe tomarse como objetivo en las negociaciones UE MERCOSUR. Las ayudas no desaparecerán de la noche a la mañana, puede haber un objetivo de reforma pero no los instrumentos de ayuda en si mismos. Estos plazos seguramente son muy largos para los exportadores agrícolas.

La OMC condicionó la reforma del año 1992. Fue cuando se realizaron las primeras modificaciones a los instrumentos de apoyo a la agricultura. Hasta entonces se aplicaban los llamados precios de

intervención, de garantía por encima de los internacionales. A partir de entonces se fueron reduciendo, cambiando por ayudas directas a los agricultores. A partir de 2003 se creó la categoría *pagos disociados* o desacoplados, que no tienen impacto directo en la producción, ya que los productores tienen la libertad de cultivar lo que deseen. Serían pagos menos ofensivos que aquellos que operaban como incentivos a la producción. Estos ajustes se implementaron para reposicionar a la UE en la Ronda Doha.

En el aspecto de pagos la OMC no está marcando la agenda de la UE. Lo que la marca es el presupuesto de los intereses nacionales. En particular los países contribuyentes de recursos, los que pagan más de lo que reciben, caso de Alemania y Reino Unido. Este último se venía beneficiando de una excepción por lo que sus contribuciones a la UE eran menores. Pero este período ya finalizó. Siendo que aumentaban las contribuciones del Reino Unido, Tony Blair exigió un análisis a fondo del presupuesto de la UE incluyendo la PAC. Así fue que se inició el proceso de revisión presupuestaria. Esta revisión blindó los gastos, que solo pueden evolucionar a la baja hacia el 2020.

### **Instrumentos:**

---

## Instrumentos

### Políticas de precios y mercados

#### Pagos directos

- Específicos
- Disociados, con o sin eco-condicionalidad

#### Ayudas de “segundo pilar”

- Estructurales
- Funciones no comerciales

#### Servicios generales de la agricultura

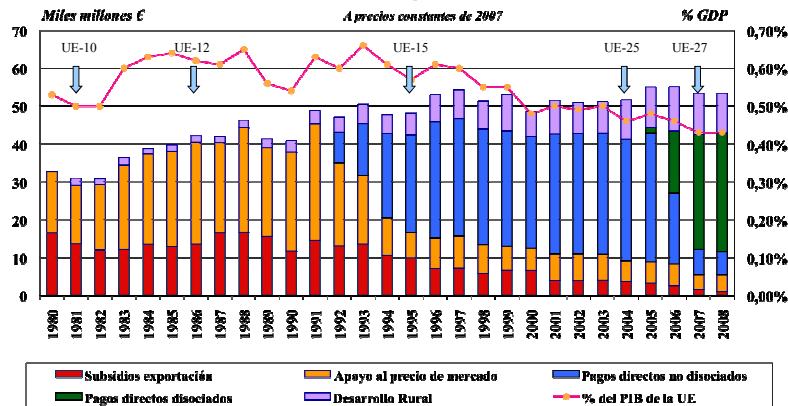
- Investigación, formación y extensión, innovación y calidad, sanidad e inocuidad
- 

Las políticas de precios y mercados se realizaban mediante pagos directos, hoy estos pagos son disociados. En algunos casos condicionados, por ejemplo mediante una normativa de eco-condicionalidad, para recibir la ayuda hay que garantizar que el productor cumple determinadas prácticas, sometidos a inspección y riesgo de perder las ayudas por incumplimiento. Pero esta condicionalidad luego fue utilizada como argumento por los productores para solicitar ayudas directas, argumentando que las mismas afectaban su competitividad.

Las ayudas de desarrollo rural son hoy el 10% del presupuesto total, se supone que apuntan a mejorar la competitividad y la promoción de funciones no comerciales de la agricultura. Los gremios rurales le temen, porque los cambios basados en proyectos ponen en riesgo redistribución de beneficios.

## EVOLUCION DE GASTOS DE LA PAC:

### Evolución de los gastos de la PAC



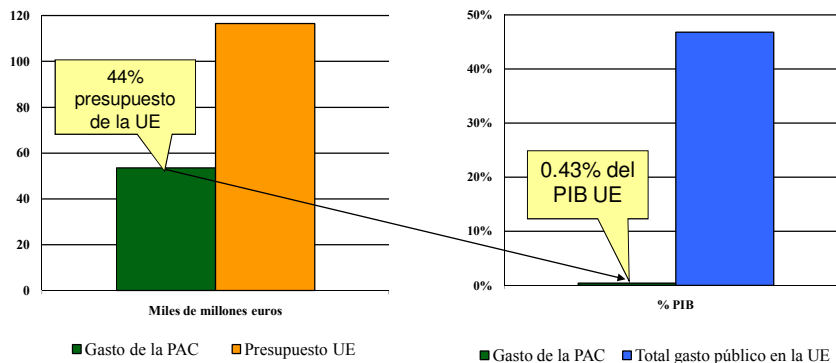
Fuente: Comisión Europea DG Agriculture and Rural Development

9

La forma de visualizar el cambio de instrumento se representa en el gráfico. La PAC procuró compatibilizar los instrumentos con los resultados de la ronda Uruguay. A partir del 2000 se pasa a pagos disociados, menos distorsionadores, (Caja verde OMC). En el 2013 más del 90% serán pagos disociados. La barra violeta refiere a los pagos destinados al desarrollo rural, que responde a las necesidades de nivelación con sectores postergados de Europa del Este, necesitados de apoyos.

## Es la PAC una política cara?

### ¿Es la PAC una política cara?



Fuente: DG AGRIT. Haniotis CAP perspectives

10

La PAC constituye el 44% del presupuesto comunitario, pero es el 0,43% del PIB de la UE. El gasto público de la UE es superior al 45% del PIB europeo. Para los ciudadanos europeos la PAC no es cara, los ciudadanos apoyan la misma. Desde el Reino Unido a Grecia.

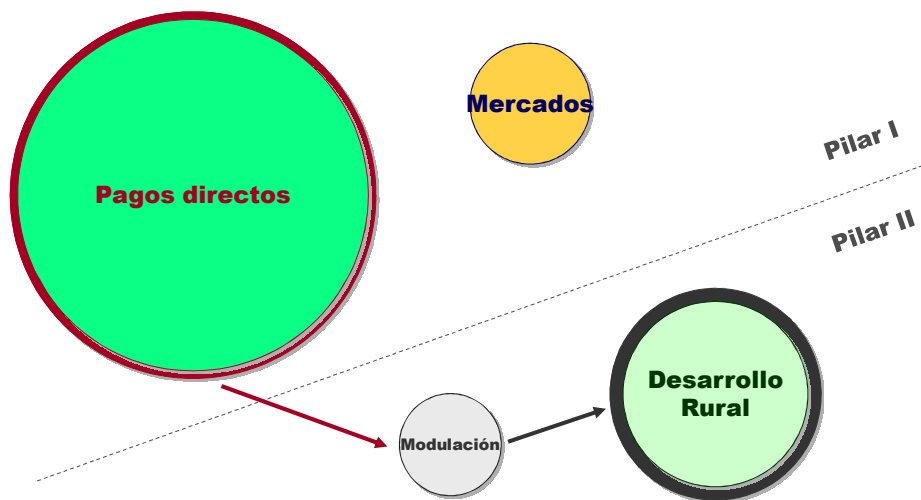
Existe una suerte de debate público en torno a la PAC. Hay consenso de reformar la PAC pero no hay consenso de cómo reformar la PAC. Esto deja en manos de la Comisión hacer una propuesta sobre la PAC a partir de la realidad de la crisis económica y la disparidad en los niveles de ayuda. Esta va a salir en noviembre próximo en forma de comunicación. Se iniciará una negociación entre políticos la que culminara en propuesta legislativa en un año. En 2011 culminará en acuerdo de co decisión entre el parlamento europeo y el consejo de ministros (según el Tratado de Lisboa) el proceso de reforma para ser aplicado a partir del 2013 y quedará en plena vigencia en el 2020.

Las políticas de mercado han quedado debilitadas por los acuerdos de la Ronda Uruguay. Se espera que la ronda Doha culmine con éxito al igual que varios procesos de negociación con el MERCOSUR y otros bloques. Esto irá debilitando las barreras proteccionistas y aumentando la volatilidad de precios en la UE. O al menos una mayor relación entre los precios internacionales y los de la UE. Esto genera un enorme temor y un rebrote respecto de tomar medidas de mercado. El sentir general es que se ha ido demasiado lejos en medidas de desmantelamiento de la intervención de mercados. Es el momento de repensar las mismas, pero no se sabe cómo.

En materia de Desarrollo Rural, la única manera de trasladar recursos al mismo es el mecanismo llamado “de modulación.” Consiste en una retención sobre las subvenciones que se han dado en aquellas exportaciones que perciban por encima de los 5.000 euros de ayuda. No tiene nada que ver con las retenciones que se aplican en países del MERCOSUR. Estas retenciones irán en aumento, hasta llegar a un 13% en el 2013.

Pagos Disociados. Tienen ventajas e inconvenientes. Han fortalecido la posición europea en la OMC en cuanto a ayuda internas. También políticamente han facilitado las reformas de las ayudas mediante una compensación a los productores. Finalmente se gana en transparencia porque se sabe a quien se subsidia. En cada país se puede saber quienes son los beneficiarios de las ayudas. (ver cuadro) Tiene inconvenientes, estas ayudas no están diseñadas para promover las externalidades de la agricultura sino para compensar a los productores como un derecho. Caso de medidas de preservación ambiental. Otro inconveniente es la mochila histórica, es decir los antecedentes de lo que recibirá cada productor. El que recibía mucho lo seguirá recibiendo, el que recibía poco mantendrá ese nivel. En igual extensión y tipo de producción la ayuda es diferente según el país en que esté cada productor. Los 12 países que ingresaron último en la UE se les prometió un apoyo muy menor que en un primer momento fue bien recibido, pero ahora se comparan con el resto de la UE. El apoyo en Lituania es muy inferior al que se da en Grecia. Esto abre un debate que conduce a la armonización en los niveles de ayuda. Estamos ante una agricultura dependiente, que ante la volatilidad de los mercados internacionales, los funcionarios de la UE procuran que el productor reciba al menos 5.000 euros al año como mecanismo de defensa.

## Los elementos presupuestarios de la PAC

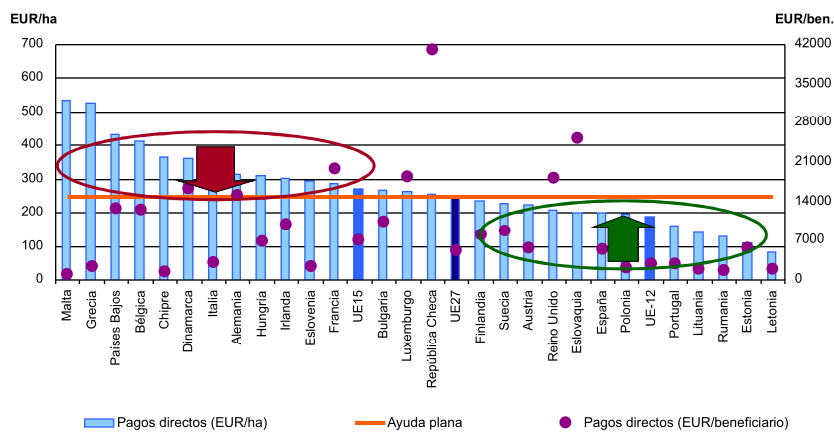


Fuente: T. Haniotis - CAP perspectives

11

Distribución de los beneficios de la PAC por país medio, por ha y por beneficiario:

## Pagos directos por Ha y por beneficiario

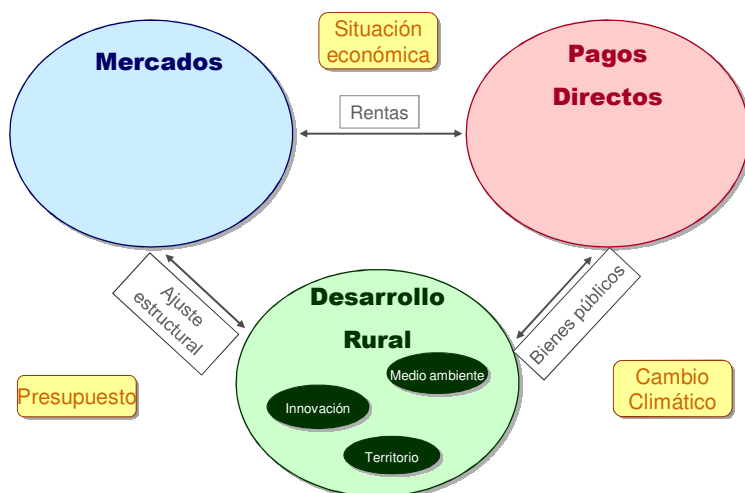


Fuente Comisión Europea - DG AGRI

13

En Rep. Checa cada beneficiario recibe una media de 14.000 euros, unos 200 euros por ha. Los Países Bajos, librecambistas y pro comercio, reciben niveles de ayuda de más de 400 euros por ha., más de 25.000 euros por beneficiario. Hay una gran disparidad que hace que se procura armonizar las ayudas. Unos deberán bajar otros subir.

### Los "trade-offs" sobre la PAC



Fuente: Comisión Europea

Los miedos que hoy más afectan derivan de la situación económica de fuerte crisis, y los temores a la volatilidad. Por ello muchos reclaman los pagos directos como un instrumento que estabiliza rentas.

La idea es ver como repensar la intervención en los mercados. El Presupuesto. El Cambio Climático, como adaptar la política agraria para la reducción de las emisiones de CO2.

La tercera pata la constituye el desarrollo rural. Tanto los pagos directos como los mecanismos de mercados afectan las rentas. Si se promueve una mayor liberalización de mercados se requerirá mayor asistencia al ajuste estructural, es decir mayor necesidad de desarrollo rural. El instrumento desarrollo rural estaría mas en consonancia con los bienes públicos, no así los pagos directos. En desarrollo rural se pueden incluir objetivos de medio ambiente, innovación y territorio.

### Otros desafíos de la PAC.

---

## Otros desafíos

- Cierre de la Ronda Doha
  - Fin del período transitorio de la adhesión de la UE-12
  - Nuevas ampliaciones
  - Desarrollo del paquete energía-clima
  - Estrategia Europa 2020
  - Tratado de Lisboa
- 
- Las decisiones que se tomen a finales de 2011 condicionarán el resultado de la negociación Mercosur-UE

---

En primer lugar el cierre de la Ronda Doha, se ha invertido mucho para acercar las políticas agrícolas comunitarias a la posición negociadora.

Otro desafío es el proceso de adhesión de los nuevos 12 estados miembros, con la necesaria armonización de las ayudas. Aún quedan pendientes las nuevas ampliaciones, caso de Croacia e Islandia. Aún por verse el caso de Turquía.

La estrategia de Europa 2020. Se trata de una estrategia para lograr mayor competitividad. Hay dos sectores, uno más pro innovación, pro competitividad, el Pdte de la Comisión estaría en este sector que se ha olvidado de la PAC. Sin embargo el Consejo de Ministros logró incluir la PAC como medida de competitividad.

Por su parte, el Tratado de Lisboa impone ciertas restricciones a las decisiones en la UE. La interrogante es como funcionará la codecisión Consejo de Ministros Parlamento europeo.

Todo lo anteriormente expuesto afectará el estado de negociación MERCOSUR UE. Se puede ser optimista en cuanto a que se logre un acuerdo que beneficie a todos. Pero es necesario entender que en el proceso de reformas:

1. No va a haber eliminación de apoyos, la PAC va a seguir.
2. En la medida que las reformas permitan fortalecer la situación de la agricultura europea para abrirse a los mercados internacionales, esto permitirá abrir la protección de fronteras,
3. Aparte todos los intereses no agrarios, de pequeñas y medianas empresas que necesitan del MERCOSUR como salida a la crisis de la EU.

Hay vasos comunicantes entre protección de frontera y ayudas internas. Estas se constituyen en la última trinchera, la parte más susceptible de cambios. La interrogante es cual es el tiempo político para que se acceda a revisar las mismas.

## Comentarios Emb. Guillermo Valles

Hizo bien García Álvarez-Coque en no explicar en que consiste la PAC., porque la conocemos bien desde que hace 50 años que la sufrimos.

El asunto es ver como interactúan las fuerzas reformistas y aquellas que defienden el statu quo en el proceso de negociación UE MERCOSUR.

Mi punto de vista inicial es el siguiente. La UE no negocia primero hacia fuera y luego internaliza esa negociación. Aca tengo un pequeño matiz con el expositor, la reforma de Mc Sharry condicionó la ronda Uruguay, y no a la inversa. En todo caso el factor exógeno “negociación externa” se constituye en la fuerza de “lock in” es decir, de que los cambios son irreversibles, pero no el motor que promuevan la reforma de la política agrícola común. Nada va a cambiar en Europa porque exista una negociación con el MERCOSUR. Ni tampoco porque exista una negociación de DOHA. En todo caso, si analizamos lo que esta pasando a la luz de la ronda de Doha, podemos tener algunos indicios hacia dónde apunta la reforma comunitaria.

En la ronda de Doha hay acuerdos preliminares, aunque nada está cerrado. Hay un proyecto de borrador que nos explica por dónde se canaliza la cosa. En el pilar dónde se negocia las subvenciones a las exportaciones, ya está convenido la eliminación a todas ellas. El cronograma debe ser ajustado al posible cierre de la ronda, en el 2013. Así que subvención a las exportaciones ya eliminadas.

2do pilar, apoyo interno a la agricultura. Están las bases para una reducción en el 80% de la ayuda global distorsionadora del comercio. Si es suficiente o no es otro debate, pero los toques consolidados son significativos.

En el pilar de apertura de acceso a mercados (protección en frontera y apoyos internos), el panorama es menos claro. Hay una idea dónde estarán las sensibilidades (productos protegidos) y en ellas las reducciones arancelarias serán poco significativas. La mayor flexibilidad se demostrará por la ampliación de cupos.

Podemos imaginar una reforma importante en la PAC. Dónde estarán los desafíos para nosotros, desde este lado del Atlántico. Estará en la caja verde. De alguna manera una mezcla del ámbar con el azul (caja ámbar y azul). Allí las ayudas no sabemos que tan disociadas del comercio estarán, si lo estarán de la producción. Cuanto puede haber de eco protección, cuanto de elemento distorsivo se presentará en la caja verde. Acá está el punto de atención.

Estamos prefigurando una reforma a través de lo que leemos en la negociación internacional, si bien esta última no va a condicionar la reforma. Con todo lo difícil que es negociar con la UE, por capacidad técnica, por dureza, por experiencia, por la asimetría de poder que existe, al haber negociaciones internacionales estas no permiten ver hacia dónde apunta la UE. Porque ésta debe prepararse para ese escenario futuro, lo que transparenta la negociación.

A quienes vi más defraudados en el 2008 cuando fracasó la ronda Doha, fue a la UE. ¿Porqué? Porque fueron quienes más mostraron su contraparte, no solo a nosotros sino en la interna, adelantando por dónde estaban dispuestos a llevar la reforma. Así es que es la UE quién más promueve la pronta finalización de la Ronda de Doha, para no quedar expuestos por los cambios que estaban dispuesto a implementar. Tiene que haber un acompasamiento con sus procesos internos.

### **Factores pro cambio:**

1. La evidencia demográfica. La población rural es insignificante aún con la integración de los 12 nuevos miembros. Lo que no le quita un enorme peso político e influencia.
2. Hay una mayor conciencia de los costos y fracasos de la PAC. El ejemplo más claro fue la Vaca Loca, como una política de intensificación artificial de la producción llevó a distorsiones no solo en el comercio sino en el ambiente y en la salud humana. Todo producto de una forma de producción subvencionada. Esta mayor conciencia no es suficiente frente a la fuerza de los lobbys.
3. La gran interrogante es como juega la concientización de reducciones presupuestarias en la UE. El desafío es hoy atacar el déficit presupuestal. En los próximos 5 a 7 años se deberá atacar un déficit presupuestal del 7% cuando hace 3 años no existían tales déficit. Esa fuerte disciplina fiscal coincidirá en el tiempo con la reforma de la PAC. Acá es dónde existe la contraposición entre los subsidios que recibe la población agrícola y los problemas de marginación social que existen en las urbes con fuertes tensiones sociales.
4. Otro factor que no mencionó el expositor, es la tensión entre los pequeños agricultores de aquellos países con menores beneficios en la ayuda comunitaria, y los grandes productores con grandes subsidios como es el caso de Su Majestad la reina Elizabeth.

### **Factores del statu quo**

1. La crisis trajo un retorno del intervencionismo estatal. Fragilidad de los sectores liberales. Consecuentemente hay una situación política que favorece la política de subsidios.
2. El desempleo urbano. Los ciudadanos de las urbes contestan favorablemente a una política agrícola de subsidios, aunque los perjudique como contribuyentes, porque hay una preocupación general por el desempleo.
3. El hambre en el mundo, su crecimiento en términos absolutos. Esto promueve la demagogia de la autosuficiencia alimentaria, lo que reafirma la continuación de una PAC tradicional.
4. Los cambios institucionales en la UE no son menores. Lo que antes era exclusiva jurisdicción de la UE, ahora lo debe negociar con el Parlamento europeo. No es que haya cambiado el peso de lo supra nacional. Pero hay necesidad de negociar con un parlamento dónde incidirán elementos políticos por países y regiones.

La PAC está en el código genético de la UE desde 1945 en adelante. Pero también está en el código la comunidad del acero y del carbón. Pero que queda de la política común en esa materia. Que queda de esa industria? La UE siempre supo pautar su progreso más allá de la PAC. Se llegó a una política monetaria común. A diferencia del MERCOSUR, la UE se ha planteado objetivos y de alguna manera siempre ha llegado a los mismos. Uno de ellos es la reforma de la PAC, porque saben que una PAC como existe hasta ahora no puede continuar sin seguir afectando al medio ambiente, al contribuyente, al consumidor, y fundamentalmente sin seguir afectando sus relaciones externas. En particular con el MERCOSUR.

El destino de la UE es darse cuenta cuanto de Europa tiene de este lado del océano. La UE tiene tortícolis, siempre que pensó en la ampliación miró al Este. El Océano Atlántico es una suerte de espejismo que no le permite ver todo lo de Europa que hay de este lado, que lo va a necesitar. Porque bien sabemos que tenemos otros horizontes por delante, dónde tenemos a China en la historia, en el presente y en el futuro.